

# D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

---

D-2021-034

R-4141-2020

22 mars 2021

---

**PRÉSENTS :**

Sylvie Durand

Esther Falardeau

Nicolas Roy

Régisseurs

---

**Personnes intéressées et observateur dont les noms  
apparaissent ci-après**

---

**Décision procédurale — Reconnaissance des intervenants,  
cadre d'examen du dossier et fixation de l'échéancier**

*Audience sur les coûts d'exploitation que doit supporter un  
détaillant en essence ou en carburant diesel*



Personnes intéressées :

**Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEFQ)  
représentée par M<sup>e</sup> Hélène Sicard et M<sup>e</sup> Serena Trifiro;**

**Association des distributeurs d'énergie du Québec (ADEQ)  
représentée par M<sup>e</sup> Pierre-Olivier Charlebois;**

**Costco Wholesale Canada Ltd./Les Entrepôts Costco (Costco)  
représentée par M<sup>e</sup> Christopher Richter et M<sup>e</sup> Se-Line Duong;**

**Option consommateurs et Association pour la protection des automobilistes  
(OC-APA)  
représenté par M<sup>e</sup> Éric McDevitt David.**

Observateur :

**Association canadienne des carburants (ACC)  
représentée par M. Carol Montreuil.**

## 1. INTRODUCTION

[1] Le 20 janvier 2021, la Régie de l'énergie (la Régie) amorce le processus d'audience publique visant à déterminer un montant, par litre, au titre des coûts d'exploitation que doit supporter un détaillant en essence ou en carburant diesel (Montant au titre des coûts d'exploitation), conformément à l'article 59 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*<sup>1</sup> (la Loi).

[2] Dans sa décision D-2021-005<sup>2</sup>, la Régie fixe au 19 février 2021 la date limite pour le dépôt des demandes d'intervention et convoque les personnes intéressées à une rencontre préparatoire, fixée au 26 février 2021, pour les entendre sur les éléments suivants :

- modèle de référence établi depuis les décisions D-99-133 et D-2013-087<sup>3</sup> (modèle commercial et volume);
- éléments de coûts d'exploitation (composantes et valeurs);
- opportunité d'inclure le montant pour l'ensemble du Québec;
- opportunité de déterminer des zones, et;
- calendrier d'examen du dossier.

[3] La Régie a reçu les demandes d'intervention de quatre personnes intéressées, soit l'Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEFQ), l'Association des distributeurs d'énergie du Québec (ADEQ), Costco Wholesale Canada Ltd/Les Entrepôts Costco (Costco) et Option consommateurs (OC) qui souhaite intervenir conjointement avec l'Association pour la protection des automobilistes (APA).

[4] L'Association canadienne des carburants (ACC) informe la Régie qu'elle n'a pas l'intention d'intervenir et soumet quelques observations<sup>4</sup>.

[5] Le 26 février 2021, les représentants de l'ACEFQ, de l'ADEQ, de Costco et d'OC participent à la rencontre préparatoire et exposent à la Régie leur point de vue sur le processus de traitement à retenir, les questions à débattre et le calendrier d'examen du dossier.

---

<sup>1</sup> [RLRQ, c. R-6.01](#).

<sup>2</sup> [D-2021-005](#).

<sup>3</sup> Dossiers [R-3399-98](#), décision [D-99-133](#) et [R-3787-2012](#), décision [D-2013-087](#).

<sup>4</sup> Pièce [D-0001](#).

[6] Le 16 mars 2021, dans une demande d'intervention amendée transmise à la Régie, OC confirme qu'elle interviendra au présent dossier conjointement avec l'Association pour la protection des automobilistes (APA).

[7] La présente décision a pour objet de statuer sur les demandes d'intervention, de définir le cadre d'examen du dossier et de fixer son échéancier de traitement.

## 2. MISE EN CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE

### 2.1 CADRE LÉGAL

[8] Aux fins de l'application de l'article 67 de la *Loi sur les produits pétroliers*<sup>5</sup> (la LPP), la Régie, conformément à l'article 59 de la Loi, fixe à tous les trois ans le Montant au titre des coûts d'exploitation.

[9] Inséré au chapitre V de la Loi, l'article 59 se lit comme suit :

*« 59. Pour l'application de l'article 67 de la Loi sur les produits pétroliers (chapitre P-30.01) :*

*1° la Régie fixe à tous les trois ans un montant, par litre, au titre des coûts d'exploitation que doit supporter un détaillant en essence ou en carburant diesel; elle peut fixer des montants différents selon des régions qu'elle détermine;*

*2° la Régie apprécie l'opportunité de retirer ou d'inclure ledit montant dans les coûts que doit supporter un détaillant; la Régie précise la période et la zone où sa décision s'applique;*

*3° la Régie peut déterminer des zones.*

---

<sup>5</sup> [RLRQ, c. P-30.01.](#)

*Aux fins du paragraphe 1<sup>o</sup>, les coûts d'exploitation sont les coûts nécessaires et raisonnables pour faire le commerce au détail d'essence ou de carburant diesel de façon efficace.*

*Dans l'exercice de ses pouvoirs, la Régie doit assurer la protection des intérêts des consommateurs »<sup>6</sup>.*

[10] Inséré au chapitre V *Pratique abusive dans la vente de l'essence et du carburant diesel* de la LPP, l'article 67 de cette loi se lit quant à lui comme suit :

*« 67. Lorsque dans une zone, une entreprise vend au détail de l'essence ou du carburant diesel à un prix inférieur à ce qu'il en coûte à un détaillant de cette zone pour acquérir et revendre ces produits, cette entreprise est présumée exercer ses droits de manière excessive et déraisonnable, contrairement aux exigences de la bonne foi, et commettre une faute envers ce détaillant.*

*Le tribunal peut condamner l'auteur d'une telle faute à des dommages intérêts punitifs.*

*Pour l'application du premier alinéa :*

*1<sup>o</sup> les coûts que doit supporter le détaillant sont la somme :*

- a) du prix minimal à la rampe de chargement indiqué dans le périodique désigné par le ministre dans un avis publié à la Gazette officielle du Québec;*
- b) du coût minimal de transport du produit, lequel s'entend de ce qu'il en coûte à un détaillant pour acheminer le produit depuis la raffinerie jusqu'à l'essencerie par le moyen de transport le plus économique;*
- c) des taxes fédérales et provinciales;*
- d) du montant que la Régie a fixé au titre des coûts d'exploitation en vertu de l'article 59 de la Loi sur la Régie de l'énergie (chapitre R-6.01), sauf décision contraire de la Régie ;*

*2<sup>o</sup> la zone est le territoire d'une municipalité locale ou, le cas échéant, celui d'une zone de vente déterminée par la Régie de l'énergie »<sup>7</sup>.*

---

<sup>6</sup> [RLRQ, c. R-6.01](#), art. 59.

<sup>7</sup> [RLRQ, c. P-30.01](#), art. 67.

[11] Dans le cadre du présent dossier, la Régie exerce sa compétence en vertu de l'article 59 de la Loi. En conséquence, elle doit fixer le Montant au titre des coûts d'exploitation. Elle peut également apprécier l'opportunité de retirer ou d'inclure ce dernier dans les coûts que doit supporter un détaillant et préciser la période et la zone où sa décision s'applique. Elle peut également déterminer des zones.

[12] En vertu de l'article 67 de la LPP, les coûts que doit supporter un détaillant pour acquérir et revendre de l'essence ou du carburant diesel sont la somme du prix minimal à la rampe de chargement, du coût minimal de transport, et des taxes fédérales et provinciales (Prix minimum estimé). Quant au quatrième élément prévu au sous-paragraphe (d) du premier paragraphe du second alinéa de l'article 67, le législateur a confié à la Régie le mandat de l'établir et de décider de l'opportunité de l'inclure ou non.

[13] Comme le précisait la Régie en juillet 1999 dans sa décision D-99-133, rien ne vient limiter son pouvoir de décider de l'opportunité d'une inclusion pour une période et pour une zone précise. Cela est le cas notamment s'il se produit dans une région donnée une situation qu'elle juge excessive parce que, par exemple, les prix affichés demeurent au seuil minimum durant une période continue. Une telle décision d'opportunité peut donc être prise par la Régie à tout moment. Son pouvoir de surveillance sur les prix des produits pétroliers, défini au chapitre V de la Loi, lui permet d'ailleurs d'enquêter sur les prix exigés<sup>8</sup>.

## 2.2 PRINCIPES DIRECTEURS

### 2.2.1 CONCEPT RETENU POUR DÉTERMINER UNE ESSENCERIE EFFICACE

[14] Aux fins de l'application de l'article 59, la Régie établit les coûts raisonnables et nécessaires pour faire le commerce au détail d'essence et de carburant diesel de manière efficace. Pour cela, elle détermine les diverses composantes des coûts d'exploitation et décide de l'opportunité d'inclure ou non ce montant dans le Prix minimum estimé qu'un détaillant doit supporter lorsqu'il fait le commerce au détail d'essence ou de carburant diesel de façon efficace, tel que prévu à l'article 67 de la LPP.

---

<sup>8</sup> Décision [D-99-133](#), p. 73.

[15] Dans la décision D-99-133, la Régie définissait ce que signifie « *faire le commerce au détail d'essence ou de carburant diesel de façon efficace* ». Elle a retenu à ce titre la définition suivante :

*« l'efficacité se définit comme étant la production d'un certain niveau de biens ou services au moindre coût possible »<sup>9</sup>.*

[16] Depuis cette décision, la Régie a retenu le libre-service comme mode d'exploitation efficace à titre de référence. Par ailleurs, elle a également déterminé que le commerce au détail d'essence et de carburant diesel est efficace lorsqu'un dépanneur est jumelé à un débit d'essence de type libre-service.

[17] De même, compte tenu des coûts engendrés par une opération 24 heures par jour et des faibles gains qu'un tel commerce peut tirer de cette situation sauf dans des cas très précis, la Régie retenait à titre de commerce de référence une opération accessible aux clients de 6 h à 24 h, soit un total de 18 heures d'ouverture par jour.

[18] Pour caractériser un commerce de vente au détail d'efficace, la Régie retenait un volume qui soit représentatif d'un commerce efficient, c'est-à-dire, qui maximise les économies d'échelle et qui permet de répartir les coûts fixes sur un large volume.

[19] À titre de référence pour un commerce de vente au détail efficace, dans la décision D-99-133, la Régie retenait un volume annuel de ventes de 3,5 M de litres<sup>10</sup>, puisqu'elle considérait que ce volume permettait de réaliser des économies d'échelle substantielles, tout en étant réalisable dans l'ensemble du Québec.

[20] À partir de ces données, la Régie a établi à 3 cents/litre les coûts d'exploitation nécessaires et raisonnables pour effectuer le commerce au détail d'essence ou de carburant diesel de façon efficace.

---

<sup>9</sup> Décision [D-99-133](#), p. 38.

<sup>10</sup> Décision [D-99-133](#), p. 43.



[21] Dans ses décisions D-2000-141<sup>11</sup>, D-2003-126<sup>12</sup>, D-2006-112<sup>13</sup> et D-2010-025<sup>14</sup>, la Régie a conclu qu'il n'y a pas eu de changements significatifs dans les conditions de marché ou dans la structure de coûts d'exploitation, qui aurait justifié une modification de ce montant de 3 cents/litre. La Régie reconduisait donc, pour l'ensemble du territoire du Québec et pour une période de trois ans, ce montant fixé dans sa décision D-99-133.

[22] Dans sa décision D-2013-087<sup>15</sup>, la Régie maintenait les caractéristiques de l'essencerie efficace : libre-service; jumelée à un dépanneur, exploitée par un propriétaire indépendant, ouverte 18 heures par jour, 365 jours par année. Cependant, la Régie fixait le volume de référence pour une essencerie efficace dans un marché efficace à 5,5 Ml par année. À partir de ces caractéristiques, la Régie fixait à 3,5 cents, par litre, le Montant au titre des coûts d'exploitation.

[23] Enfin, la preuve déposée aux dossiers D-2015-111<sup>16</sup> et D-2018-087<sup>17</sup>, a conduit la Régie à conclure qu'il n'y avait pas eu de changements significatifs dans les conditions de marché de la vente au détail d'essence et de carburant diesel, ni dans les coûts d'exploitation d'une essencerie depuis 2012.

## 2.2.2 INCLUSION DU MONTANT AU TITRE DES COÛTS D'EXPLOITATION

[24] Le législateur a confié à la Régie le mandat de l'établir et de décider de l'opportunité d'inclure un Montant au titre des coûts d'exploitation aux coûts supportés par les détaillants qui font le commerce au détail d'essence ou de carburant diesel de façon efficace.

[25] Dans sa décision D-99-133<sup>18</sup>, la Régie décidait que la situation du marché de la vente au détail de l'essence et du carburant diesel au Québec ne justifiait pas l'inclusion des coûts d'exploitation au Prix minimum estimé. Plusieurs motifs appuyaient cette conclusion, notamment :

---

<sup>11</sup> Dossier R-3438-2000, décision [D-2000-141](#), p. 16.

<sup>12</sup> Dossier R-3499-2002, décision [D-2003-126](#), p. 24.

<sup>13</sup> Dossier R-3597-2006, décision [D-2006-112](#), p. 6.

<sup>14</sup> Dossier R-3694-2009, décision [D-2010-025](#), p. 17.

<sup>15</sup> Décision [D-2013-087](#), p. 49.

<sup>16</sup> Dossier [R-3928-2015](#), décision [D-2015-111](#), p. 10.

<sup>17</sup> Dossier [R-4035-2018](#), décision [D-2018-087](#), p. 8.

<sup>18</sup> Décision [D-99-133](#), p. 72.

- le coût plus élevé pour les consommateurs;
- la faible productivité du réseau québécois de distribution des carburants;
- le risque de monopolisation faible;
- le contexte de surcapacité de l'offre par rapport à la demande;
- les faibles barrières à l'entrée et le frein à l'innovation dans la recherche de moyens économiques pour satisfaire les besoins des consommateurs.

### *Inclusion - mesure d'exception*

[26] Bien qu'une décision quant à l'opportunité d'une inclusion puisse être prise par la Régie à tout moment, tel qu'énoncé dans sa décision D-99-133<sup>19</sup>, la Régie réitère dans ses décisions D-2000-67<sup>20</sup>, D-2000-91<sup>21</sup> et D-2000-141<sup>22</sup>, qu'une demande d'inclusion devrait faire l'objet d'une audience spécifique à cette fin.

[27] D'ailleurs, la Régie signalait dans ses décisions D-2003-126<sup>23</sup> et D-2006-112<sup>24</sup> que l'audience ne porterait pas sur l'opportunité d'une inclusion et, après examen de l'ensemble de la preuve et des arguments des parties, la Régie, dans sa décision D-2010-025<sup>25</sup>, jugeait que les conclusions de sa décision D-99-133 étaient encore valables et qu'il n'y avait pas lieu d'inclure le montant pour l'ensemble du Québec.

[28] Dans sa décision D-2013-087<sup>26</sup>, la Régie jugeait que seuls les marchés des centres urbains avaient vécu des distorsions ayant milité en faveur d'une inclusion des coûts d'exploitation. Les zones de moins grande densité n'ayant jamais éprouvé la nécessité d'une telle inclusion, la Régie décidait qu'il n'y avait pas lieu de déterminer des zones et ne déterminait donc qu'un seul Montant au titre des coûts d'exploitation pour l'ensemble du territoire du Québec. La Régie n'a pas abordé le sujet de l'inclusion dans ses décisions D-2015-111<sup>27</sup> et D-2018-087<sup>28</sup>.

---

<sup>19</sup> Décision [D-99-133](#), p. 71.

<sup>20</sup> Dossier R-3438-2000, décision [D-2000-067](#), p. 4.

<sup>21</sup> Dossier R-3438-2000, décision [D-2000-91](#), p. 2.

<sup>22</sup> Dossier R-3438-2000, décision [D-2000-141](#), p. 16.

<sup>23</sup> Décision [D-2003-126](#), p. 5.

<sup>24</sup> Décision [D-2006-112](#), p. 3.

<sup>25</sup> Décision [D-2010-025](#), p. 17.

<sup>26</sup> Décision [D-2013-087](#), p. 20.

<sup>27</sup> Dossier [R-3928-2015](#), décision [D-2015-111](#), p. 8.

<sup>28</sup> Dossier [R-4035-2018](#), décision [D-2018-087](#), p. 7.

[29] Depuis sa décision D-99-133, la Régie a décrété à quatre reprises l'inclusion du Montant au titre des coûts d'exploitation aux coûts que doit supporter un détaillant efficace pour des périodes et zones précises<sup>29</sup>. Toutes les demandes d'inclusion qui lui ont été présentées en ce sens soulignaient le caractère anormal et dysfonctionnel du marché dans une zone urbaine, la première étant dans la région de Québec-Lévis et les trois autres dans la Ville de Saint-Jérôme.

[30] Actuellement, le montant de 3,5 cents par litre n'est inclus nulle part sur le territoire du Québec aux coûts que doit supporter un détaillant, aux fins de l'application de l'article 67 de la LPP.

### *Concept des régions et des zones*

[31] En vertu du premier alinéa de l'article 59 de la Loi, la Régie fixe un Montant au titre des coûts d'exploitation et elle peut fixer des montants différents selon des régions qu'elle détermine.

[32] Selon le second alinéa de ce même article, la Régie apprécie l'opportunité de retirer ou d'inclure ledit montant dans les coûts que doit supporter un détaillant et dans ce cas, elle peut préciser la période et la zone où sa décision s'applique.

[33] Enfin, au terme du troisième alinéa de l'article 59, la Régie peut déterminer des zones.

[34] Selon sa décision D-99-133<sup>30</sup>, la Régie peut décider de déterminer des zones pour l'application de sa décision. Dans cette décision, la Régie était d'avis que la preuve qui lui avait été soumise ne lui permettait pas d'établir et de justifier des coûts d'exploitation différents pour les trois zones présentées en preuve et décidait donc de ne pas déterminer des zones.

---

<sup>29</sup> Dossiers R-3457-2000, décision [D-2001-166](#), R-3469-2001, décision [D-2002-80](#), R-3517-2003, décision [D-2003-220](#), R-3528-2004, décision [D-2004-92](#) et R-3655-2007, décision [D-2008-091](#).

<sup>30</sup> Décision [D-99-133](#), p. 65.

[35] Dans sa décision D-2002-254<sup>31</sup>, la Régie indiquait que l'audience ne porterait pas sur la détermination des zones ou sur l'opportunité de l'inclusion et, dans sa décision D-2006-112<sup>32</sup>, le sujet n'a pas été abordé.

[36] Dans sa décision D-2010-025<sup>33</sup>, la Régie rejetait une demande de la Ville de Saint-Jérôme à l'effet d'établir des zones urbaines et de fixer un montant différent pour ces zones.

[37] Dans sa décision D-2013-087, après avoir examiné la possibilité de déterminer des zones et de fixer un Montant au titre des coûts d'exploitation différent pour chacune d'entre elles, la Régie décidait de ne pas déterminer de zones. Elle notait que le découpage du Québec en trois zones, tel que proposé par l'AQUIP (ADEQ), posait une difficulté, puisque, à l'intérieur d'une même zone, il existait une démographie différente, selon les villes et villages, qui faisait en sorte que les essenceries pouvaient avoir des caractéristiques fort différentes. La Régie notait des écarts dans le volume annuel moyen par essencerie, qui étaient nécessairement influencés par la densité de population. Ces différences avaient une incidence sur les coûts d'exploitation que devaient supporter les détaillants en essence ou en carburant diesel. Par ailleurs, la Régie notait que depuis l'adoption des dispositions applicables aux produits pétroliers, les guerres de prix étaient survenues dans des marchés où la densité de la population était importante<sup>34</sup>.

[38] Toujours dans cette même décision, la Régie mentionnait qu'elle était plutôt d'avis que la détermination du volume de référence devait se faire en tenant compte de la réalité des essenceries opérant dans un marché efficace, c'est-à-dire dans lequel la densité de population était importante, où la probabilité de guerres de prix était plus élevée et dans lequel une certaine rationalisation était possible, voire nécessaire au maintien d'une saine concurrence. La Régie constatait que les régions éloignées et intermédiaires ne faisaient pas partie de ce type de marché et, dans ces circonstances, elle était d'avis que l'établissement du volume de référence devait tenir compte de la réalité des essenceries opérant à l'intérieur de la zone 1 identifiée par l'AQUIP (ADEQ). Cette zone possédait les caractéristiques d'un marché efficace.

---

<sup>31</sup> Dossier R-3499-2002, décision [D-2002-254](#), p. 7.

<sup>32</sup> Dossier R-3597-2006, décision [D-2006-112](#), p. 6.

<sup>33</sup> Décision [D-2010-025](#), p. 15.

<sup>34</sup> Décision [D-2013-087](#), p. 20.

[39] Enfin, la Régie n'abordait pas ce sujet dans les décisions D-2015-111<sup>35</sup> et D-2018-087<sup>36</sup>.

### 2.3 COMPÉTENCE DE LA RÉGIE DANS LE PRÉSENT DOSSIER

[40] La Régie doit non seulement fixer un Montant au titre des coûts d'exploitation qui peut être différent selon les régions, mais elle peut aussi décider de l'opportunité d'inclure ou de retirer ce montant dans le Prix minimum estimé, pour une période ou pour une zone qu'elle peut déterminer. Elle doit, ce faisant, assurer la protection des intérêts des consommateurs.

[41] La rédaction de l'article 59 de la Loi donne une grande latitude à la Régie pour déterminer quels sont les coûts nécessaires et raisonnables à l'exploitation d'un commerce efficace.

## 3. DEMANDES D'INTERVENTION

[42] Dans le cadre du présent dossier, la Régie a reçu les demandes d'intervention de quatre personnes intéressées, soit l'ACEFQ, l'ADEQ, Costco et OC qui intervient au présent dossier conjointement avec l'APA. Hormis l'APA, ces quatre personnes intéressées ont également participé à la rencontre préparatoire du 26 février 2021.

### 3.1 ACEFQ

[43] Dans sa demande d'intervention, l'ACEFQ mentionne qu'une réévaluation en profondeur du modèle d'affaires retenu par la Régie est nécessaire pour maintenir un nombre suffisant d'essenceries et une saine concurrence dans toutes les régions du Québec, en particulier en dehors des zones de forte densité. De plus, selon elle, le modèle d'affaire actuel, basé sur un volume de référence de 5,5 Ml par an, 18 heures par jour et 365 jours

---

<sup>35</sup> Décision [D-2015-111](#), p. 8.

<sup>36</sup> Décision [D-2018-087](#), p. 7.

par année, est inapproprié et non représentatif de la réalité de la plupart des régions du Québec.

[44] L'ACEFQ détermine trois facteurs structurants dans le marché ayant un impact à la baisse sur les volumes de consommation, soit les effets de la pandémie de COVID-19, tels que le télétravail, le vieillissement accéléré de la population et la transition énergétique.

[45] En ce qui concerne les coûts d'exploitation, tous les éléments doivent être réévalués, notamment les salaires, qui sont sous-estimés, ainsi que les frais relatifs à la certification environnementale. L'ACEFQ veut s'assurer que les consommateurs payeront un prix juste et équitable et elle soulève la possibilité d'inclure un prix plafond.

[46] En rencontre préparatoire, l'ACEFQ suggère d'inclure le Montant au titre des coûts d'exploitation au Prix minimum estimé pour l'ensemble du Québec par équité et pour éviter les distortions régionales. Elle propose également de déterminer des zones avec des volumes et des montants distincts.

[47] En ce qui a trait à l'échéancier de traitement du dossier, l'ACEFQ est d'avis qu'il n'y a pas d'urgence et qu'un examen approfondi est nécessaire.

### 3.2 ADEQ

[48] L'ADEQ mentionne que les enjeux liés à la transition énergétique et à la pandémie sont susceptibles d'avoir des répercussions sur les opérations des détaillants en essence ou en carburant diesel et elle souhaite maintenir une concurrence réelle dans la vente au détail des produits pétroliers.

[49] Pour ce faire, l'ADEQ veut revoir le Montant au titre des coûts d'exploitation que doit supporter un détaillant, étant donné les changements survenus dans les conditions de ce marché depuis 2018.

[50] L'ADEQ précise, lors de la rencontre préparatoire, que le modèle d'une essencerie avec dépanneur demeure le bon, mais qu'il est opportun de revoir certains aspects, dont les volumes et les heures d'ouvertures, ce qui nécessite une analyse exhaustive.

[51] Elle juge également pertinent de débattre de la détermination des zones et de la question de l'inclusion. Elle privilégie le traitement sur dossier, mais est ouverte à une audience.

[52] L'ADEQ est d'avis que la préparation de la preuve écrite pour le présent dossier sera un exercice long et exhaustif. Elle demande un délai de 120 jours à compter de la date de la présente décision procédurale à ces fins.

### 3.3 COSTCO

[53] Selon Costco, la Régie devrait réduire le montant fixé au titre des coûts d'exploitation afin d'encourager les modèles d'affaires les plus efficaces. À cet égard, elle suggère que la Régie tienne compte du modèle d'affaires proposé par Costco, parce qu'il est plus efficace que le modèle de référence retenu par la Régie. Son modèle d'affaires se distingue de celui des autres joueurs au Québec par sa stratégie de coûts inférieurs répartis sur un volume nettement supérieur au volume de référence retenu par la Régie.

[54] Costco estime que le montant de 3,5 cents au titre des coûts d'exploitation est plus élevé que les coûts nécessaires et raisonnables que doit supporter un détaillant efficace. Par conséquent, selon Costco, la Régie devrait tenir compte de la diminution de la concurrence au Québec, qui comprend désormais très peu de détaillants indépendants, de l'augmentation des rabais de prix obtenus à la rampe de chargement par les détaillants d'essence dans les dernières années, de l'augmentation des volumes de ventes des détaillants véritablement efficaces et de la capacité réelle des équipements des essenceries de référence.

[55] En rencontre préparatoire, Costco affirme que son principal intérêt est la protection des consommateurs. Elle mentionne également que l'efficacité des essenceries est en stagnation depuis 10 ans, que les détaillants ont de la difficulté à atteindre l'objectif de vente annuel de 5,5 Ml en servant bien les consommateurs du Québec.

[56] Costco voudrait également discuter de la possibilité de comparer le marché québécois avec d'autres marchés au Canada quant à l'aspect des marges de détail et mentionne l'existence d'un oligopole de grossistes et de distributeurs.

[57] Costco souhaiterait que le volume de référence soit augmenté, pour inciter à l'efficacité et signale que les volumes, les rabais de prix accordés à la rampe de chargement et la comparaison avec les autres marchés canadiens sont les éléments les plus importants à prendre en considération. Selon Costco, la Régie devrait interpréter sa loi constitutive différemment et prendre en compte les rabais obtenus à la rampe de chargement dans la fixation du Montant au titre des coûts d'exploitation.

[58] Costco remet en question l'utilité du présent dossier et annonce qu'elle ne fournira que très peu de preuve. Elle ne voit pas la nécessité d'une audience et mentionne que quatre semaines seraient suffisantes pour le dépôt de sa preuve et de ses commentaires.

[59] Par ailleurs, Costco précise qu'elle utilisera comme source de données le recensement de la Régie<sup>37</sup> et demande le dépôt du « *sondage sur les rabais* » effectué par cette dernière.

### 3.4 OC-APA

[60] Dans sa demande, OC-APA veut que le Montant au titre des coûts d'exploitation fixé par la Régie demeure raisonnable et juste pour les consommateurs et souhaite traiter de ses impacts sur ces derniers.

[61] OC-APA remarque une grande concentration de l'offre au niveau des essenceries au Québec et est préoccupé par les effets de la pandémie sur les revenus des plus petits détaillants. Conséquemment, il propose de se questionner si, compte tenu du contexte actuel, le montant de 3,5 cents par litre est suffisant pour couvrir les coûts d'exploitation.

[62] Au moment de la rencontre préparatoire, l'analyse d'OC était très préliminaire. Elle est d'avis que cœur du débat est l'intérêt du consommateur qui est intimement lié au contexte de la concurrence dans le temps entre le court terme et long terme.

---

<sup>37</sup> Portrait du marché québécois de la vente au détail d'essence et de diesel – Recensement des essenceries en opération au Québec au 31 décembre 2019.



[63] OC-APA compte recourir pour son analyse aux données du recensement de la Régie<sup>38</sup> et sur les données de l'APA.

[64] OC-APA favorise une audience publique pour le traitement du dossier et, étant donné que les détaillants ont une connaissance privilégiée de l'industrie, propose que l'ADEQ et Costco déposent leur preuve en premier.

[65] Pour ce qui est de cette proposition, l'ACEFQ répond que cette approche n'est pas obligatoire, mais que le débat pourrait en être facilité. L'ADEQ mentionne qu'elle n'est pas demandeur au présent dossier, mais que, si la Régie va dans le sens de la proposition d'OC-APA, sa décision devra tout de même tenir compte du délai demandé par l'ADEQ pour compléter sa preuve.

[66] Costco ne s'oppose pas à la proposition de OC-APA, mais ne la juge pas nécessaire, considérant qu'elle aura très peu de preuve à déposer.

[67] Enfin, étant donné l'implication de OC dans plusieurs dossiers réglementaires à la Régie, OC-APA demande à la Régie de tenir compte de cette possible contrainte lors de l'élaboration du calendrier.

#### 4. OPINION DE LA RÉGIE

##### 4.1 DEMANDES D'INTERVENTION

[68] Pour obtenir le statut d'intervenant, une personne intéressée doit démontrer, conformément à la décision D-2021-005 et aux articles 15 et 16 du *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*<sup>39</sup> (le Règlement), son intérêt à participer, les motifs à l'appui de son intervention, les sujets dont elle entend traiter, les conclusions sommaires recherchées, la manière dont elle entend faire valoir sa position et sa représentativité.

---

<sup>38</sup> Portrait du marché québécois de la vente au détail d'essence et de diesel – Recensement des essenceries en opération au Québec au 31 décembre 2019.

<sup>39</sup> [RLRQ, c. R-6.01, r. 4.1.](#)

[69] Dans son appréciation d'une demande d'intervention, la Régie tient compte du lien entre l'intérêt de la personne intéressée, les sujets qu'elle souhaite aborder en lien avec ceux suggérés dans la décision D-2021-005 et les conclusions recherchées. La demande d'intervention doit ainsi démontrer la pertinence de l'apport de la personne intéressée à l'étude du dossier, eu égard à son champ de compétence. La Régie peut également déterminer le cadre de la participation d'un intervenant en fonction de son intérêt, de la nature et de l'importance des enjeux qu'elle aborde, des sujets que la Régie estime pertinents ainsi qu'en fonction de l'intérêt public, tel que le prévoit l'article 19 du Règlement.

[70] La Régie a reçu quatre demandes d'intervention. Après avoir pris connaissance de ces demandes et des commentaires de chacun soumis lors de la rencontre préparatoire, la Régie juge qu'il est pertinent d'accorder à tous le statut d'intervenant, sous réserve de ce qui suit quant aux enjeux retenus et ceux que la Régie ne juge pas pertinent de traiter dans le présent dossier.

## **4.2 CADRE D'EXAMEN DU DOSSIER**

[71] Dans le cadre du présent dossier, tenant compte des commentaires des personnes intéressées et du contexte actuel particulier du marché de la vente d'essence et de diesel, dont, notamment, le contexte lié à la pandémie ainsi que la transition énergétique, la Régie retient les enjeux suivants :

- le modèle de référence à retenir (modèle commercial et volume annuel de ventes);
- les éléments des coûts d'exploitation (composantes et valeurs);
- l'opportunité d'inclure ou non le Montant au titre des coûts d'exploitation dans le calcul du Prix minimum estimé pour l'ensemble du Québec ou pour certaines zones;
- l'opportunité de déterminer des régions;
- l'opportunité de déterminer des zones.

[72] Toutefois, la Régie exclut du présent dossier le traitement d'un prix plafond tel que demandé par l'ACEFQ. Elle considère que le concept de prix maximum relève de la responsabilité du gouvernement en vertu de l'article 68 de la LPP<sup>40</sup>.

[73] La Régie précise également qu'elle ne traitera pas de la notion de rabais à la rampe de chargement tel que demandé par Costco. En effet, dans sa décision D-2013-087 elle a clairement établi que ces rabais ne font pas partie des coûts d'exploitation. Ainsi, la Régie considère que cette décision est toujours valable<sup>41</sup>.

[74] La Régie demande aux intervenants de déposer une preuve qui devra reposer sur des données récentes et tenir compte des enjeux identifiés dans la présente décision. Ces preuves devront également prendre en compte les principes énoncés à la section 2 de la présente décision.

[75] Quant au traitement procédural, la Régie retient un traitement en audience publique.

[76] Par ailleurs, la Régie accepte que le dépôt des preuves de l'ACEFQ et OC-APA se fasse après le dépôt des preuves de l'ADEQ et de COSTCO. L'échéancier de traitement du dossier déterminé plus loin tient compte de cette décision.

---

<sup>40</sup> [RLRQ, c. P-30.01](#), art. 68.

<sup>41</sup> Décision [D-2013-087](#), p. 48, par. 212.

### 4.3 ÉCHÉANCIER

[77] La Régie fixe l'échéancier suivant pour le traitement du dossier :

Dépôt de la preuve des intervenants ADEQ et Costco	9 juillet 2021, 12 h
Dépôt de la preuve des intervenants ACEFQ et OC-APA	23 juillet 2021, 12 h
Demandes de renseignements aux intervenants	19 août 2021, 12 h
Réponses des intervenants aux demandes de renseignements	9 septembre 2021, 12 h
Audience	Les 13, 14 et, si nécessaire, 15 octobre 2021

## 5. REMBOURSEMENT DES FRAIS DES INTERVENANTS

[78] L'article 36 de la Loi prévoit que :

*« La Régie peut ordonner au transporteur d'électricité ou à tout distributeur d'électricité ou de gaz naturel de payer tout ou partie des dépenses relatives aux questions qui lui sont soumises et à l'exécution de ses décisions ou ordonnances.*

*Elle peut ordonner au transporteur d'électricité ou à tout distributeur d'électricité ou de gaz naturel de verser, tout ou partie des frais, y compris des frais d'experts, aux personnes dont elle juge la participation utile à ses délibérations.*

*Lorsque l'intérêt public le justifie, la Régie peut payer de tels frais à des groupes de personnes réunis pour participer aux audiences publiques ».* [nous soulignons]

[79] Lors de la rencontre préparatoire et en lien avec la décision D-2021-005, la Régie a demandé aux participants de fournir leur position quant à leur qualification de « *groupe de personnes réunis* » au sens du troisième alinéa de l'article 36 de la Loi.

### **ADEQ et Costco**

[80] L'ADEQ informe la Régie qu'elle n'a pas l'intention de déposer une demande de remboursement de frais dans le cadre du présent dossier<sup>42</sup>. En rencontre préparatoire, Costco informe la Régie qu'elle assumera également ses frais<sup>43</sup>.

### **OC-APA**

[81] En réponse à la demande de la Régie, OC informait cette dernière qu'elle déposerait une demande d'intervention amendée afin d'intervenir au présent dossier conjointement avec l'APA, ce qu'elle a fait le 16 mars 2021. Selon OC, il est manifeste que l'intervention d'OC-APA est faite par un « groupes de personnes réunis »<sup>44</sup>.

[82] Par ailleurs, OC-APA indique qu'elle appuie la position de l'ACEFQ.

### **ACEFQ**

[83] En réponse à la demande de la Régie, l'ACEFQ dépose une argumentation soumettant qu'elle répond aux trois critères du troisième alinéa de l'article 36 de la Loi pour que ses frais puissent faire l'objet d'un remboursement, à la discrétion de la Régie, selon l'utilité de son intervention.

[84] En regard du second alinéa de l'article 59 de la Loi lequel prévoit que « *Dans l'exercice de ses pouvoirs, la Régie doit assurer la protection des intérêts des consommateurs* », l'ACEFQ, en tant qu'organisme à but non lucratif qui représente les droits et intérêts des consommateurs, juge que sa participation est d'intérêt public<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> Pièce [C-ADEQ-0004](#).

<sup>43</sup> Pièce [A-0007](#), p. 38.

<sup>44</sup> Pièce [C-OC-0005](#), p. 1.

<sup>45</sup> Pièce [C-ACEFQ-0005](#), p. 2 et 3.

[85] L'ACEFQ soumet que la Régie, selon l'article 25 (2°) de la Loi, a l'obligation de tenir une audience publique lorsqu'elle procède à l'étude d'un dossier en vertu de l'article 59 de la Loi. Ainsi, cette condition de l'article 36 de la Loi pour pouvoir être éligible à un paiement de frais par la Régie est remplie<sup>46</sup>.

[86] Selon l'ACEFQ, elle répond au troisième critère de « groupes de personnes réunis » au sens de la Loi.

[87] S'appuyant sur les décisions D-2002-078 et D-2003-041, l'ACEFQ soumet qu'un seul groupe ou association peut satisfaire le statut de « groupes de personnes réunis »<sup>47</sup>.

[88] Selon l'ACEFQ, il se dégage des décisions antérieures de la Régie que l'intention du législateur est que la Régie puisse financer des groupes de consommateurs dont la représentativité est large et bien établie, comme c'est le cas de l'ACEFQ, et non des groupuscules de personnes<sup>48</sup>.

[89] L'ACEFQ est d'avis qu'une interprétation plus libérale de l'article 36 de la Loi par la Régie transparaît de ses décisions D-2018-095 et D-2019-136<sup>49</sup>, soit une interprétation élargie du concept de groupes de personnes réunis pour que la Régie réalise au mieux son mandat et pour faciliter la participation du public aux audiences<sup>50</sup>.

[90] L'ACEFQ souligne que dans le contexte du présent dossier, en vertu de l'article 59 de la Loi, l'intérêt des consommateurs doit être pris en compte en priorité et qu'il serait inapproprié et contre-productif qu'une interprétation trop littérale de l'article 36 de la Loi restreigne la participation distincte de groupes représentant les intérêts des consommateurs qui seront appelés à assumer les coûts de l'essence à la pompe.

[91] L'ACEFQ soumet qu'à titre d'association, elle est composée tant d'individus que de divers groupes, associations, coopératives, syndicats ou autres qui ont un mode de gestion qui leur est propre et est indépendant de la gestion de l'ACEFQ, mais que chacun appuie sa mission, son rôle et ses interventions<sup>51</sup>.

---

<sup>46</sup> Pièce [C-ACEFQ-0005](#), p. 4 et 5.

<sup>47</sup> Pièce [C-ACEFQ-0005](#), p. 6 et 7.

<sup>48</sup> [C-ACEFQ-0005](#), p. 5 et 6.

<sup>49</sup> Dossier R-4043-2018, décisions [D-2018-095](#) et [D-2019-136](#).

<sup>50</sup> [C-ACEFQ-0005](#), p. 7 et 8.

<sup>51</sup> [C-ACEFQ-0005](#), p. 10.

### *Opinion de la Régie*

[92] La Régie est d'avis que le troisième alinéa de l'article 36 de la Loi prévoit un mode de financement sans lequel un intervenant représentant l'intérêt public ne serait pas en mesure d'être entendu lors d'audiences publiques. L'intention du législateur est donc avant tout de favoriser la participation de groupes intéressés à contribuer à la compréhension des enjeux par la Régie. Ces objectifs militent en faveur d'une interprétation large de cet alinéa.

[93] Cet alinéa de l'article 36 de la Loi prévoit néanmoins un cadre pour l'octroi de tels frais, soit que le réclamant soit constitué de « groupes de personnes réunis » et qu'il doit démontrer qu'il est dans l'intérêt public de lui verser des frais.

[94] La Régie, à l'instar de l'ACEFQ, juge qu'en vertu de l'article 59 de la Loi qui prévoit explicitement que la Régie, lorsqu'elle détermine les éléments compris dans les coûts d'exploitation et fixe un Montant au titre des coûts d'exploitation des essenceries, « *doit assurer la protection des intérêts des consommateurs* », suffit pour que l'intervention de l'ACEFQ puisse être reconnue comme d'intérêt public.

[95] La Régie conclut également que l'ACEFQ répond au critère de « groupes de personnes réunis » pour les motifs suivants.

[96] Le troisième alinéa de l'article 36 de la Loi exige la présence de « groupes de personnes réunis » et non seulement de regroupement de personnes en un groupe. L'accord du mot « réunis » au masculin pluriel est un puissant indicateur de la volonté du législateur, tel qu'il l'a déjà été conclu par la Régie<sup>52</sup>.

[97] Dans sa décision D-98-55<sup>53</sup>, la Régie précisait qu'elle ne pouvait financer des groupuscules d'individus.

[98] Dans sa décision D-2003-41, la Régie se prononçait comme suit sur l'exigence de « groupes de personnes réunis » :

---

<sup>52</sup> Dossier R-3395-97, décision [D-98-19](#), laquelle fut suivie par d'autres décisions de la Régie. Voir notamment les dossiers R-3398-98, décision [D-98-20](#), R-3404-98, décision D-98-55 et R-3401-98, décision [D-2000-09](#).

<sup>53</sup> Dossier R-3404-98, décision D-98-55, p. 8.

*« La Régie est d'avis que l'ajout de cette condition [de groupes réunis] avait spécifiquement pour objectif de favoriser le regroupement de groupes de personnes. C'est un outil que le législateur a octroyé à la Régie pour promouvoir l'efficacité du déroulement des audiences »<sup>54</sup>. [nous ajoutons] [nous soulignons]*

[99] Selon la Régie, il ressort de cette décision que l'objectif de l'exigence de la réunion de groupes en est un d'efficacité et non de contrainte.

[100] Une interprétation trop étroite de cette notion pourrait amener à penser que pour répondre à la définition il faudrait que deux ACEF se présentent conjointement pour se voir octroyer des frais par la Régie. Or, depuis la décision D-2018-095<sup>55</sup>, la Régie a reconnu qu'une interprétation plus large de cette notion était souhaitable afin de ne pas restreindre la participation distincte des groupes représentant les intérêts des consommateurs, si les membres peuvent être appelés à payer des tarifs en lien avec la question au dossier.

[101] La représentation par l'ACEFQ des intérêts des consommateurs est significative et pertinente pour le présent dossier. La Régie ne croit pas que ces intérêts seraient mieux servis si l'ACEFQ s'était jointe à un autre groupe aux seules fins de se conformer littéralement à la Loi.

[102] L'ACEFQ agit comme porte-parole de plusieurs associations, coopératives et organismes la constituant. Il ressort des anciennes décisions que ce que la Régie souhaite éviter est la réunion d'un groupuscule d'individus. Selon la Régie, l'ACEFQ ne représente pas seulement un groupe de personnes réunies, mais bien plusieurs groupes réunis.

[103] Compte tenu de ce qui précède, la Régie est d'avis que l'ACEFQ est constituée de « groupes de personnes réunis » au sens du troisième alinéa de l'article 36 de la Loi.

[104] La Régie est également d'avis qu'OC-APA répond au critère de « groupes de personnes réunis » selon le troisième alinéa de l'article 36 de la Loi.

[105] La Régie demande par conséquent à l'ACEFQ et à OC-APA de déposer un budget de participation avant le **4 avril 2021 à 12h**.

---

<sup>54</sup> Dossier R-3507-2002, décision [D-2003-41](#), p. 13.

<sup>55</sup> Décision [D-2018-095](#), par. 85.



[106] La Régie précise à l'ACEFQ et à OC-APA que bien qu'elle reconnaisse qu'ils répondent aux critères du troisième alinéa de l'article 36 de la Loi, ce qui donne ouverture au paiement de frais pour leur participation à l'audience, la Régie évaluera l'utilité de leur participation et le caractère raisonnable des frais réclamés en tenant compte des normes et barèmes prévus au *Guide de paiement des frais des intervenants 2020*<sup>56</sup>.

## 6. STATISTIQUES SUR LE MARCHÉ DE LA VENTE AU DÉTAIL DE L'ESSENCE ET DE CARBURANT DIESEL

[107] Afin de mettre en lumière certaines informations utiles à l'examen du dossier, la Régie a produit un document intitulé « *Statistiques sur le marché de la vente au détail de l'essence au Québec de 2010 à 2021* » qu'elle dépose comme pièce A-0008<sup>57</sup>.

[108] Le premier tableau du document a trait particulièrement aux bases du modèle établi par la Régie tirées de ses décisions D-99-133 et D-2012-087 et à la liste des composantes retenues avec le coût établi pour chacune. La Régie invite les intervenants à consulter ces décisions pour la définition de chacune des composantes.

[109] La Régie précise également que plusieurs statistiques sur l'évolution des prix au Québec par région et par type de carburant depuis 1998 sont disponibles sur son site internet<sup>58</sup>.

[110] **Considérant ce qui précède,**

La Régie de l'énergie :

**ACCORDE** le statut d'intervenant aux personnes intéressées suivantes : l'ACEFQ, l'ADEQ, Costco et OC-APA;

---

<sup>56</sup> [Guide de paiement des frais 2020](#).

<sup>57</sup> Pièce [A-0008](#).

<sup>58</sup> <http://www.regie-energie.qc.ca/energie/tableaux.html>.

**ORDONNE** aux participants de se conformer aux instructions et commentaires formulés à la section 4.2 de la présente décision;

**FIXE** l'échéancier prévu à la section 4.3 de la présente décision;

**DONNE** les instructions suivantes aux intervenants :

- déposer leur documentation écrite par le biais du Système de dépôt électronique de la Régie, conformément aux instructions y afférentes,
- transmettre leurs données chiffrées en format Excel;

**ORDONNE** aux participants de se conformer à tous les éléments décisionnels contenus dans la présente décision.

Sylvie Durand  
Régisseur

Esther Falardeau  
Régisseur

Nicolas Roy  
Régisseur